

Los puertos en la provincia de Buenos Aires a 20 años de la “provincialización”

POR **MATÍAS BARONE** (*)

Sumario: I. Introducción. — II. La Ley N° 24.093 de Régimen de Actividades Portuarias y sus antecedentes. La descentralización administrativa como principio rector del proceso de transformación portuaria. — III. El proceso de provincialización en la provincia de Buenos Aires. Normativa provincial portuaria. — IV. Autoridades administrativas provinciales. La Subsecretaría de Actividades Portuarias de la provincia de Buenos Aires. — V. Estado actual. — VI. Conclusiones. — VII. Bibliografía.

Resumen: luego de una severa crisis institucional a nivel nacional se produce, en el marco de la emergencia económica, la transferencia de la administración y explotación de los puertos a las provincias, proceso que se conoce como “provincialización portuaria”. Este proceso fue desarrollado bajo las ideas imperantes en los años 90 vinculadas a la descentralización administrativa y, en algunos casos, a las privatizaciones. Las provincias debieron adecuar sus estructuras administrativas para administrar y explotar los puertos que hasta la fecha ostentaba la Nación. El presente trabajo describe ese proceso y realiza un análisis del estado de situación actual, referenciando toda la normativa vinculada a este proceso como así también describiendo las autoridades portuarias de la provincia de Buenos Aires.

Palabras claves: puerto - Autoridad portuaria - Administración portuaria - descentralización

Ports in the Province of Buenos Aires to 20 years of “Provincialization”

Abstract: after a severe institutional crisis occurs, in the context of an economic emergency, the transfer of the administration and operation of ports to provinces, a process known as “port provincialization” This process was developed under the prevailing ideas in the ‘90s linked to administrative decentralization and, in some cases, privatizations. The provinces had to adequate their administrative structures in order to manage and operate the ports until the date held the nation. This paper describes the process and elaborates an analysis of the current state of affairs, referencing all regulations related to this process, as well as describing the port authorities of the province of Buenos Aires.

Keywords: port - Port Authority - Port Administration - decentralization

I. Introducción

El lapso de dos décadas de administración y explotación de los Puertos por la provincia de Buenos Aires requiere, al menos, algún comentario sobre sus inicios, el desarrollo y su proyección para los próximos años teniendo en cuenta que, el escenario actual en referencia especial a los aspectos políticos, económicos y sociales difiere notablemente de aquellos años (los noventa) y, especialmente, de la concepción que se tenía sobre la administración y explotación de los bienes del Estado, fundamentando así el periodo con características particulares, como ser la descentralización admi-

(*) Prof. Adjunto Ordinario Derecho de la Navegación, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Prof. Titular Asociado Derecho Marítimo y Aeronáutico, Facultad de Derecho, UCALP.

nistrativa —concepto sobre el que volveré— que culmina con la mal denominada “transferencia” —en las propias palabras de aquel régimen de actividades portuarias— o la “provincialización” de los puertos a la esfera provincial debiendo precisar, entonces, su alcance.

El presente trabajo pretende describir ese proceso de provincialización recurriendo sistemáticamente a las normas provinciales —únicamente en el ámbito de la provincia de Buenos Aires— que sirvieron de sustento al mismo, señalando las actuales autoridades provinciales detallando sus antecedentes, funciones u objetivos. Finalmente, establecer el estado de situación actual de los puertos provinciales brindando así, una opinión personal sobre dicho estado y sus posibles proyecciones.

II. La Ley N° 24.093 de Régimen de Actividades Portuarias y sus antecedentes. La descentralización administrativa como principio rector del proceso de transformación portuaria

La mayoritaria bibliografía existente en materia portuaria hace referencia a la descripción de las normas sobre la materia, pero en especial, a la crítica en cuanto a la redacción y contenido de la ley N° 24.093 (B.O. del 26/06/92) que establece el “*Régimen de las Actividades Portuarias*” —en adelante, RAP—, que regula el ámbito de aplicación, la habilitación, administración y operatoria portuaria, la jurisdicción y el control, la autoridad de aplicación, y algunas reglamentaciones, sirviendo como antecedentes ineludibles para describir el inicio de este proceso de transformación portuaria —que culmina con la sanción de la referida ley— los decretos del PEN 2074/90 y 906/9 (1).

El primero de los decretos mencionados, en su artículo 4 disponía la posibilidad de que la Administración General de Puertos (AGP) Sociedad del Estado (2) podía dar en concesión las obras y servicios sobre los puertos de Buenos Aires, Bahía Blanca, Quequén, Rosario, Santa Fe y Ushuaia. El segundo, en cambio, se refería a los puertos no incluidos en ese artículo 4, los que podrían “ser transferidos a las provincias respectivas que así lo soliciten, mediante convenio Nación-Provincia, en un plazo de ciento ochenta (180) días”. También señalaba que ante la falta de demostración de interés por parte de las provincias o la imposibilidad de realizar un acuerdo con la Nación continuarían siendo administrados por la mencionada Sociedad del Estado.

Ese fue sin dudas el comienzo de este proceso, para lo cual es necesario situarse en el contexto histórico de nuestro país para poder entender las políticas proyectadas respecto de la administración portuaria por cuanto, como se verá, si bien el RAP es del año 1992, con anterioridad se realizaron acuerdos con las respectivas provincias para establecer la transferencia de la administración y explotación, sirviendo la norma referida de un soporte jurídico final respecto de tales consideraciones.

(1) Dichos decretos fueron dictados una vez aprobadas las leyes de denominadas de “*Emergencia*” y de “*Reforma del Estado*” Nro. 23.696 (“*Emergencia Administrativa*”) y 23.697 (*Emergencia Económica*), que a través del decreto PEN 1185/89 (Anexo I) preveían la Privatización, Descentralización y Provincialización de los puertos que hasta ese entonces administraba el Estado Nacional, reformando así el Sistema Portuario Nacional.

(2) Respecto de la Administración General de Puertos (AGP), es preciso formular algunas consideraciones, debiendo señalarse que en el año 1947 por ley N° 12.964 se creó la Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación, con el objeto de ejercer la Superintendencia y Dirección de Aduanas y Puertos Nacionales habilitados para el tránsito comercial e intervenir en todas las cuestiones que se promuevan en tales ámbitos. En 1970 por la ley N° 18.663 se decide separar el manejo administrativo de Puertos y Aduanas creándose la Administración Nacional de Aduanas (A.N.A. organismo que se mantiene en la actualidad y desde el año 1997 es la AFIP-DGA, Dirección General de Aduanas), con lo cual el ente anterior quedó tan solo como Administración General de Puertos (A.G.P.). Por decreto del PEN 1456/87, se transforma a la AGP en Sociedad del Estado. El tan criticado decreto del PEN 817/92, dispuso en su artículo 2 la disolución del organismo para cuando hayan “*sido privatizados, transformados o transferidos los puertos que se encuentran bajo su jurisdicción*”, pero lo referido no ocurrió en la totalidad continuando en funcionamiento dicho organismo en la actualidad administrando y explotando (por sí o por terceros mediante concesión) el Puerto de Buenos Aires. Atento a que el decreto 817/92 disponía sin más que la AGP SE estaba en liquidación, el posterior Decreto 19/2003 elimina a la denominación “en liquidación” que pesaba sobre el organismo.

En ese orden de ideas, era claro el objetivo principal o fundamento de aquellas normas en cuanto al término “*descentralización administrativa*” sobre la cual Dromi reseñaba que “el núcleo central de la reforma era la descentralización”. En este caso descentralización institucional consiste en transferir a unidades políticas menores, las provincias y los municipios, actividades de la Nación (Dromi, 1991: 83, 104 y ss.).

Con posterioridad a estas normas sobrevino la denominada “Desregulación de la Actividad Portuaria”, término éste que significa, como claramente lo describía Zucchi: “eliminar las restricciones normativas que traban el desenvolvimiento de una determinada actividad. Cuando esta finalidad se consigue mediante la supresión de organismos públicos la desregulación se manifiesta como reestructuración” (Zucchi, 1994: 45).

La desregulación del sector, entonces, se produjo efectivamente por el dictado de tres normas: 1) el decreto del PEN 2284/91 (B.O. del 1/11/91) de Desregulación Económica, con su capítulo especial para el funcionamiento portuario; 2) el decreto del PEN 2694/91 que reglamenta el Servicio de Practicaje y Pilotaje para los ríos, puertos, pasos y canales de toda la República Argentina, y 3) el decreto del PEN 817/92 (B.O. del 28/05/1992).

En cuanto a la justificación de la necesidad de desregular la actividad portuaria se sostuvo oportunamente que “la desregulación portuaria y del transporte fluvial, marítimo y lacustre tuvo los siguientes objetivos, de acuerdo a lo que surge del texto del decreto N 817/92: a) lograr la fluidez de los mercados que estas actividades involucran; b) supresión de requisitos, homologaciones, intervenciones, inscripciones, privilegios, monopolios y protecciones que inhiben el funcionamiento competitivo y fluido de los puertos; c) privilegiar los principios de libre contratación, libre ingreso de nuevos prestadores y servicios y libre fijación de precios y tarifas de acuerdo a las modalidades de cada actividad, asegurando al eficiencia y continuidad de los servicios; d) ampliar el *mercado de* actividades de funcionamiento en los puertos; e) aplicación del principio que determina que se debe pagar una tarifa únicamente por servicio prestado; f) adaptar los regímenes laborales involucrados a las nuevas condiciones en que se desenvuelve la economía nacional” (Halperin y Canosa, 1994: 970).

Pero específicamente, el decreto del PEN 817/92 estableció entre otras cuestiones, en su Capítulo I, la “Reorganización administrativa y privatización”, creando así la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables en la órbita de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, constituyéndose dicho organismo en la Autoridad Portuaria Nacional (artículo 1) —recordemos ya escindida por completo de la Dirección General de Aduanas—, disponiendo como ya se había anticipado la disolución de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (A.G.P.S.E.), estableciendo además, principios y cuestiones vinculadas a la administración de determinados puertos como ser los de Buenos Aires, Bahía Blanca, Rosario, Quequén, Santa Fe y Ushuaia, caracterizados como los de mayor movimiento en nuestro país.

Asimismo, su Capítulo III, denominado “Practicaje, pilotaje, baquía y remolque”, establece la total desregulación sujetándose así al decreto del PEN 2694/91 permitiendo la participación de los particulares en la función de práctico bajo el control de la Prefectura Naval Argentina —con anterioridad dicho servicio era prestado por la autoridad marítima (3). Su Capítulo IV, regulaba las “Actividades Portuarias” en general.

(3) Del propio texto del decreto 2694/91 surge esta situación, prescribiendo así que “los prácticos habilitados por la autoridad competente, podrán ser contratados libremente por los usuarios para la prestación de sus servicios en carácter de profesionales independientes, ya sean en forma individual o a través de asociaciones o personas jurídicas registradas en las que se nucleen” (artículo 1). Como así también, la exigencia a la autoridad marítima Prefectura Naval Argentina, para que “a partir de la vigencia del presente decreto, abrir sus registros para la incorporación y habilitación de nuevos prácticos, sin límite de número, a todo profesional que reúna las condiciones de idoneidad establecidas por el ordenamiento jurídico vigente que rige la actividad” (artículo 2).

Otro de los temas que trata este decreto es el de las relaciones laborales (Capítulo V. “Regímenes Laborales”) dejando sin efecto “aquellas cláusulas convencionales, actas, acuerdos, o todo acto normativo que establezcan condiciones laborales distorsivas de la productividad o que impidan o dificulten el norma ejercicio de dirección y administración empresaria, conforme lo dispuesto por los artículos 64 y 65 de la Ley de Contrato de Trabajo” (4). Este decreto desreguló varias actividades, tanto marítimas como portuarias pero a los fines de implementar inmediatamente esta norma, se dispuso dejar sin efecto todas aquellas normas que se oponga a dicho decreto (artículo 42).

Respecto de este proceso, y al comentar la política portuaria de aquel momento —bajo el rótulo política liberal portuaria— José Domingo Ray (1993) señalaba: “Afortunadamente en la Argentina se ha iniciado una corriente favorable a la transformación de nuestra economía y no sólo debe implementarse a través de normas legales sino con una aplicación coherente por parte de los poderes administrativos y judicial”.

También se expresó que “del sistema piramidal y monopólico era preciso pasar, en un corto periodo, a un sistema abierto de puertos autónomos que compitieran entre si sin restricciones, permitiendo la convivencia de los puertos propiedad del Estado y los puertos propiedad de los particulares. Asimismo era necesario limitar la participación del Estado en la operación de los puertos de su propiedad, para lo cual había que privatizar la operación total o parcial de sus facilidades, y finalmente había que proveer la seguridad jurídica que permitiera una amplia inversión de riesgo a largo plazo en el sector” (Gordillo, 1998: 38 y ss.).

La transcripción de las opiniones de la época se realizan únicamente con el ánimo de mostrar cuáles eran los fundamentos existentes en dicho período y qué justifica el dictado de esas normas, reiterando lo expuesto en la introducción en cuanto a que la situación dista mucho de las políticas del Estado de la última década —¿menos con el nuevo gobierno?—, pero destacando que la actividad portuaria continúa en la actualidad desarrollándose y rigiéndose por tales principios, y las modalidades que aquí se exponen denotan claramente que esta actividad ha sido transformada como un paliativo a la coyuntura y no como una verdadera política de Estado planificada a futuro, pero no nos apresuremos a las conclusiones finales.

Con posterioridad a estas normas, que supuestamente actuaron en la “*emergencia*”, se sanciona el RAP (ley N° 24.093) reglamentado mediante el decreto del PEN 769/93 (B.O. 22/04/93). Este implicó la sanción de la primera norma específica sobre la materia a nivel nacional ya que los antecedentes desde la constitución de nuestra Nación revelan la creación de organismos, entes, direcciones y/o departamentos, agencias, etc. todas ellas meramente administrativas siendo éstos los encargados de llevar adelante la administración y explotación de los puertos. Claramente el primer artículo de esta norma establece el ámbito de aplicación rigiendo específicamente: “(...) todos los aspectos vinculados a la habilitación, administración y operación de los puertos estatales y particulares existentes o a crearse en el territorio de la República (...)”.

Como lo indicáramos en un artículo elaborado conjuntamente con Erick A. Oms los principales aspectos normativos o ejes de la regulación en materia portuaria en la década del 90, fueron:

“a) Provincialización; b) Dominio Publico y Puertos Particulares y c) Terminales u Operadores Portuarias. Sin dudas, el proceso de profunda reestructuración administrativa llevada a cabo por el Estado Nacional incluye también el área portuaria, ya que se dispuso la disolución de la Administración General de Puertos (A.G.P.), órgano que tenía a su cargo la explotación y conservación portuaria de los puertos comerciales, estructura administrativa que continúa actualmente en funcionamiento.

(4) Para ampliar los efectos que produjo el mencionado decreto sobre el régimen laboral portuario, puede consultarse nuestro trabajo: “Régimen de Trabajo Portuario, Relaciones Laborales en los diversos ámbitos de administración y explotación portuaria”, en: *Revista Ateneo del Transporte*, Nro. 49, Primera Parte (2008) y Nro. 50, Segunda Parte (2009). También en *IJ Editores*, IJ-VL-625.

Esta transformación se presentó en un doble aspecto, por un lado la transferencia a las provincias de las actividades de la administración y explotación de los puertos, facultad *reservada* exclusivamente a la Nación, lo que no implica la transferencia del dominio; y por el otro, la intervención del sector privado en la prestación de los servicios públicos, conforme las diversos procesos licitatorios (nacionales e internacionales) para el establecimiento de la concesión, a cargo de las terminales portuarias, quienes asumieron los riesgos y responsabilidades propios de la actividad, a cambio de la correspondiente contraprestación económica'. (5)

Pero en lo que al presente trabajo interesa, como antecedente a la provincialización portuaria en la provincia de Buenos Aires, el RAP describe en sus artículos 11 a 16 el proceso y formalidades vinculadas a la transferencia del dominio, administración y explotación portuaria nacional a los Estados Provinciales y/o municipales.

En este sentido el artículo 11 de la ley 24.093 establecía que a solicitud de las provincias o municipios en cuyos territorios se sitúen puertos de propiedad y/o administrados por el Estado Nacional, éste conforme el proceso que determine la reglamentación “les transferirá a título gratuito, el dominio y/o la administración portuaria”. Esta idea de la transferencia se encontraba complementada por la reglamentación, ya que el decreto del PEN 769/93, también en su artículo 11 hacía referencia a un plazo de 60 días a partir de la entrada vigencia de dicha reglamentación para que las provincias soliciten la transferencia del “*dominio*” o “*administración*” de los puertos ubicados en su jurisdicción, con excepción de los puertos de Rosario, Bahía Blanca, Quequén y Santa Fe (artículo 12, dec. 769/93). Este artículo 11 de la reglamentación continúa señalando que será necesaria la suscripción de un Acuerdo entre la Nación y provincia respecto de las obligaciones asumidas con anterioridad a la transferencia por aquella.

Sin lugar a dudas que semejante expresión “*la transferencia del dominio*” despertó el comentario de la doctrina de aquel momento ya que la no es lo mismo la transferencia del dominio de un puerto (conforme las ideas de poder, señorío y/o dominación sobre la cosa) o únicamente la administración o explotación del puerto que se ostenta, situación esta última que en nada equivale a contar con un título de propiedad y la posibilidad de disponer libremente de los mismos.

A los fines de aclarar esta situación al lector es preciso recurrir —previamente— a las normas constitucionales. El actual artículo 121 de la CN (ex artículo 104) señala que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal (...)” y el actual 126 CN (ex artículo 108), refiere en su primera parte que “las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación (...)”, lo que demuestra que al conformarse la Nación las provincias no delegaron en ésta última la titularidad portuaria (ni tampoco sobre el dominio marítimo o fluvial, lo que ya es otra cuestión a los fines del presente trabajo), sin perjuicio de que, se ejerciera la administración y explotación de los mencionados ámbitos, por lo que entiendo que la pertenencia del dominio portuario corresponde a cada una de las provincias.

No obstante tal afirmación, puede citarse como un único caso de transferencia de un puerto, el del Puerto La Plata, ya que por medio de un contrato celebrado entre la provincia de Buenos Aires y la Nación en el año 1904 se transfirió el dominio del mencionado puerto. Dicha transferencia fue inscripta en el Registro de la Propiedad Inmueble de la provincia de Buenos Aires el día 21 de noviembre de 1911, y el convenio de transferencia fue ratificado por la ley N° 4.436 y la ley provincial N° 2.869. Desde la fecha mencionada la administración y explotación portuaria fue desarrollada por diversos organismos nacionales. En 1949 estuvo a cargo de la Dirección General de Puertos y Vías Navegables, hasta el año 1956 cuando dicho puerto comienza a integrar el patrimonio de la AGP (decreto-ley 7996/56).

(5) Matías Barone y Erick A. Oms (2004). “Regulación en materia portuaria en los '90”, en: *Transporte e Integración Regional, Políticas para el Desarrollo Socioeconómico de los Pueblos*, Foro “Argentina” de Transporte, Primer Seminario, 27 de julio. Buenos Aires: Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social (IAIES), p. 77.

Para el caso particular del Puerto La Plata se debe concluir que en el marco de la “*provincialización portuaria*” no ha existido una transferencia de las tierras —del dominio, entonces— donde se encuentra situado el mencionado puerto siendo propietaria la Nación conforme lo relatado, pero tampoco han existido otras transferencias ya que el dominio originario era de las provincias —conforme la normativa constitucional indicada— *siendo transferida a la provincia de Buenos Aires únicamente la administración y explotación de los puertos situados en la misma* tal cual resulta del acuerdo de transferencia suscripto entre la Nación y la provincia.

Con la finalidad de aclarar aun más la cuestión, Héctor A. Zucchi nos señala la diferencia entre dominio y jurisdicción portuaria: “Por el contrario, desde otro punto de vista por jurisdicción de la potestad de reglar el o los usos de una cosa o bien es susceptible. A diferencia de lo que acontece con el dominio público que se relaciona a la condición o situación legal de la casa o bien” (1994: 145).

En conclusión y aclaradas las cuestiones referentes al dominio portuario provincial conforme las normas constitucionales antes citadas, es necesario tener presente que no ha existido a la fecha ninguna transferencia del dominio por parte de la Nación a las provincias en el marco de la “provincialización portuaria” que se intenta describir en el presente trabajo, justamente por la inexistencia de dominio sobre los ámbitos portuarios. En este sentido, la transformación implica la transferencia a las provincias de las actividades de la “*administración y explotación*” de los puertos que pertenecían a las provincias, a excepción del caso del Puerto La Plata.

Sin lugar a dudas que el contenido del RAP (ley N° 24.093) implica claramente la continuidad de los objetivos previstos en decreto PEN 817/92 como ser la descentralización administrativa, provincialización mediante, para dar lugar así a la administración y explotación de los puertos por los Estados provinciales o por los privados mediante concesiones (artículo 13 del RAP), o por los Particulares conforme la nueva categoría de puertos según lo expone el artículo 7, apartado I del RAP, tema sobre el cual me referiré seguidamente.

III. El proceso de provincialización en la provincia de Buenos Aires. Normativa provincial portuaria

Teniendo en cuenta los antecedentes nacionales referidos en el acápite anterior y, en cuanto a la situación de la provincia de Buenos Aires debe señalarse que en el marco de lo establecido por los decretos del PEN 2074/90 y 906/91 entre la Nación y la provincia de Buenos Aires se suscribe el día 12 de junio de 1991 un acuerdo denominado “*Convenio de Transferencia de Puertos Nación-Provincia*”. Como cuestión a tener en cuenta, el mencionado convenio en su cláusula primera denominada “*Objeto-Economía*” establecía el alcance de la transferencia, al reseñar que únicamente se “*transfiere a la Provincia la Administración y Explotación de los puertos de La Plata, Mar del Plata, San Nicolás, San Pedro, Zarate, Campana, Tigre, Ramallo, San Isidro, Baradero, Olivos y Carmen de Patagones (...)*” (6).

Si bien ya ha sido tratada la cuestión constitucional de la titularidad o el dominio portuario, debe señalarse que al momento de confeccionar el convenio de transferencia, entiendo que poco conocían las partes respecto del dominio y la administración o explotación de los mismos, por lo que se observa que recurrentemente se menciona de esta última forma, lo que se encuentra indicado en el propio convenio al establecer que:

(6) Denotando el sentido de la política de los años 90, la cláusula sexta del mencionado convenio refleja evidentemente lo proyectado, esto es, la descentralización y la desregulación de la actividad ya que la transferencia de la administración y explotación de los puertos debe cumplir con los objetivos planteados por el ya comentado decreto 817/92. La referida cláusula expresa: “*Cláusula Sexta: ADMINISTRACIÓN Y EXPLOTACIÓN. — La provincia dispondrá el sistema de administración y explotación de los puertos, conforme al espíritu y los objetivos de la ley N° 23.696 y su Decreto Reglamentario N° 1105/89, así como lo establecido en el decreto 2074/90 y decreto N° 906/91, cumpliendo con el propósito respecto del abaratamiento efectivo de los costos a cargo del usuario.*”

“Ambas partes convienen en iniciar los estudios necesarios tendientes a determinar el estado de situación de dominio de los puertos para permitir la eventual transferencia de la titularidad de dicho dominio, debiéndose preveer la continuidad de la titularidad nacional de los inmuebles necesarios para el funcionamiento de las Autoridades Nacionales, con jurisdicción en los ámbitos portuarios, marítimo y fluvial” (Cláusula Décimo Sexta).

El mencionado convenio es ratificado por la Legislatura Provincial, todo ello en el marco del RAP, mediante la ley provincial N° 11.206 (B.O. del 14/04/92). Debe tenerse presente que el decreto del PEN 769/93 —Reglamentario de la ley N° 24.093—, determinó en su artículo 11, último párrafo, la convalidación de todas las transferencias de administración y/o dominio efectuadas en el marco del mencionado decreto 906/91, es decir, anterior a la sanción de la ley que regula el Régimen de las Actividades Portuarias.

Deberá notarse que en el caso particular de la provincia de Buenos Aires, lo que ha sido traspasado es únicamente la administración y explotación de los puertos no así la titularidad, teniendo en cuenta lo expuesto en el convenio de transferencia, que fuera ratificado por la ya mencionada ley provincial N° 11.206, ley que fue posteriormente reformada por la ley N° 13.077. Dicha ley hace referencia a algunas cuestiones vinculadas a la administración, uso y explotación de dársenas, muelles y otras instalaciones asignadas al Astillero Río Santiago (artículo 2) con anterioridad a la suscripción del convenio mencionado en el párrafo anterior, los que seguirán bajo la administración, uso y explotación exclusivos del mismo.

Pero aquella ley N° 11.206 determinaba, además, la creación de una Cuenta Especial denominado “*Fondo Provincial de Puertos*” (artículo 6), cuya creación resulta como una necesidad imprescindible para que la provincia pueda contar con los recursos suficientes para ejercer eficazmente la administración y explotación de los puertos transferidos ya que, ante la creación de nuevos entes administrativos provinciales, con escaso presupuesto —inicialmente atento a la inmediatez de la transferencia— y los grandes costos que implican no sólo los gastos ordinarios como ser estructuras edilicias, el personal y sus salarios, entre otros gastos administrativos, sino aquellos propios de la actividad como ser el dragado, balizamiento, el estado de la infraestructura portuaria en general, conservación de dársenas y muelles, etc., se encuentra justificada la creación de la misma como herramienta económica para el cumplimiento de sus fines específicos.

Respecto del funcionamiento del Fondo Provincial de Puertos, el decreto dispone que todos los ingresos sin excepción, “serán contabilizados independientemente de rentas generales provinciales y serán aplicados exclusivamente para cubrir gastos, de administración, operación, capacitación e inversiones relacionados con la actividad portuaria” (artículo 12). Se entiende que resulta ser una útil la resolución para evitar la utilización de dichos fondos a actividades o funciones públicas ajenas a esta actividad, no porque otras actividades públicas sean consideradas de menor entidad, sino por el alto costo que tiene el normal funcionamiento de la actividad portuaria.

La ley provincial fue reglamentada por el decreto provincial 1579/92 (B.O. del 05/06/92) que en su artículo 1 determina la autoridad de aplicación de la ley a la Dirección Provincial de Actividades Portuarias dependientes del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, quien además tendrá total responsabilidad en el manejo del Fondo Provincial de Puertos (artículo 2). Este decreto creó la originaria estructura de administración provincial actualmente derogada por la creación de algunos consorcios de gestión de administración local (7).

(7) Este decreto determinó que a los efectos de posibilitar una adecuada administración y explotación, se establecieron “Delegaciones Portuarias” las que estaban integradas por una o varias Unidades Portuarias (artículo 5). Mediante el artículo 6, se crearon las siguientes delegaciones portuarias: a) Delegación Portuaria Río de La Plata, que comprendía a las unidades portuarias de La Plata, Olivos, San Isidro y Tigre. b) Delegación portuaria Mar del Plata, que comprendía la unidad portuaria de Mar del Plata. c) Delegación Portuaria Paraná Interior, que comprendía a las unidades portuarias de Zárate, Campana, San Pedro y San Nicolás.

La normativa reglamentaria establecida por el decreto no resultaba aplicable a las Unidades Portuarias de Ramallo, Baradero y Carmen de Patagones (artículo 18), por lo que se determinó además, un plazo de 30 días para la elaboración de un informe aconsejando al Poder Ejecutivo la metodología que resultare más adecuada para la administración y explotación de dichas Unidades Portuarias, que como se verá culminará con la transferencia de la administración y explotación a los referidos municipios (artículo 18, segundo párrafo).

El decreto provincial N° 2693/93 complementó al referido decreto reglamentario, mediante el cual se creaba la Delegación Portuaria Dock Sud que comprende la unidad portuaria homónima y la incorporación de las unidades portuarias de Olivos, San Isidro y Tigre y la Delegación Portuaria de Coronel Rosales, que comprende la unidad portuaria de Coronel Rosales. Sin perjuicio de la creación de estas Delegaciones Portuarias —situadas en cada uno de los puertos mencionados— era la Dirección Provincial de Actividades Portuarias el organismo provincial que revestía el carácter de Autoridad Administrativa con competencia para la administración y explotación de las referidas Delegaciones.

Con posterioridad, la ley provincial N° 11.414 (B.O. del 2/08/93) reformada por las leyes provinciales N° 11.930 (B.O. del 29/01/97) y N° 14.059 (B.O. del 23/11/09), establece en el marco del artículo 12 de la ley N° 24.093, que la administración de los puertos comprendidos en el presente se llevará a cabo a través de entes de derecho público no estatales, creando las entidades de derecho público no estatales “Consortio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca”, y “Consortio de Gestión del Puerto de Quequén”. La norma se circunscribía a dichos puertos, tal como lo requería el artículo 12 del RAP. No obstante el artículo 3 de la mencionada ley determinó que el régimen establecido en ella podría ser de aplicación para la administración y gestión de los puertos comprendidos en el convenio de transferencia que habían sido aprobados por la ya mencionada ley N° 11.206. De esta forma ya se estaban estableciendo las bases normativas de regulación de los entes a crearse posteriormente en el ámbito provincial con las normas que seguidamente se reseñarán.

No es motivo del presente trabajo ahondar en el concepto, funcionamiento y/o determinación de la naturaleza jurídica de estos entes públicos no estatales, refiriendo solamente que dentro del proceso de descentralización se formaron estas estructuras administrativas de explotación portuaria, con individualidad jurídica, financiera, contable y administrativa. La expresión ente de derecho público no estatal, según el prof. Agustín Gordillo: “las entidades no estatales (por lo tanto, entidades en las que participan en mayor o menor los particulares pero que por estar sometidas a un régimen especial, de derecho público, son calificadas como ‘públicas’). En todas ellas existe el problema común de que si bien tienen cierto régimen de derecho público, él no viene dado por normas generales sino por las propias de cada ente, lo cual crea frecuentemente incertidumbre sobre la concreta regla de derecho a aplicar en una situación determinada” (Gordillo, 1997: 541 y ss.). Debe indicarse que estas estructuras cuentan con plena capacidad legal, entendida esta en forma absoluta, según las normas del Código Civil para la realización de diversos actos jurídicos, como por ejemplo la celebración de contratos, cuando estos tengan como finalidad el desarrollo y cumplimiento de las funciones expresamente previstas en su estatuto reglamentario. Los entes públicos no estatales presentan una característica fundamental vinculada a un doble aspecto, ya que en parte ejercen una función eminentemente administrativa y, en consecuencia, celebran contratos administrativos, pero además ejercen funciones propiamente privadas, por lo que se encuentran sujetos a la normativa que regula los aspectos de la Administración solamente en la medida del ejercicio efectivo de esa función administrativa de acuerdo al régimen normativo específico. Es decir, que estas entidades no estatales participan en mayor o en menor medida los particulares, pero por estar sometidas a un régimen especial de derecho público, son calificadas como “públicas” (8).

(8) A los fines de observar la consideración de la SCBA respecto de los entes públicos no estatales portuarios, puede consultarse la Causa B- 64.475 del 23/10/2002 “Consortio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca c/ Pentamar S.A. y

Por otro lado, mediante la ley provincial N° 11.535 (B.O. del 29/06/94), se ratifica el Convenio de transferencia de los puertos de Coronel Rosales y Dock Sud, suscripto el 4 de mayo de 1993, entre el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación y la provincia de Buenos Aires. Por su parte, el decreto provincial N° 1658/95 (B.O. del 31/05/95) aprueba las actas de transferencia a título gratuito de los puertos de Bahía Blanca y Quequén a favor de la provincia, debiendo tener presente lo expuesto precedentemente respecto de la titularidad portuaria provincial, sin perjuicio de lo cual lo transcrito se formula en los precisos términos del decreto. El decreto siguiente, el N° 1659/95 (B.O. del 5/08/95) aprueba las actas de transferencia de la administración y explotación de los puertos mencionados. Todo lo referido lo es con el alcance antes mencionado, pero por ley provincial N° 11.672 (B.O. del 20/10/95) se ratifican las Actas de Transferencias a título gratuito de los Puertos de Bahía Blanca y Quequén, a favor de la provincia de Buenos Aires.

Determinadas las cuestiones vinculadas a los puertos situados en la provincia, ya sea por disposición del RAP o su reglamentación y/o como consecuencia de las actas de transferencia y leyes o decretos de ratificación, con posterioridad se observa que la nueva concepción en cuestiones de administración portuaria era, en ese entonces, la descentralización a través de los consorcios de gestión. Así, el decreto provincial N° 1596/99 (B.O. del 23/07/99) crea el Ente de Derecho Público no Estatal “*Consortio de Gestión del Puerto de La Plata*” (anterior “*Delegación Río de La Plata*”).

El posterior decreto provincial N° 1679/03 (B.O. del 19/11/03) aprueba el Acta de Transferencia, de la Administración y Explotación del Puerto La Plata, a favor del “*Consortio de Gestión del Puerto La Plata*”, que fuera oportunamente suscripta con fecha 30/09/99 entre la provincia de Buenos Aires y el Consortio precitado. En el Anexo A del mencionado decreto luce el acta de transferencia, donde puede leerse que “(...) La Provincia transfiere a El Consortio a partir del primero de octubre de mil novecientos noventa y nueve la administración y explotación del Puerto La Plata denominado hasta la fecha “*Delegación Portuaria Río de La Plata*” y “(...) cede a El Consortio para su uso y en forma gratuita todos los bienes muebles e inmuebles que recibiera del Gobierno Nacional y los adquiridos durante la gestión provincial que, estando en jurisdicción del Puerto La Plata (*Delegación Río de La Plata*) deban ser utilizados en procura de una eficiente administración y explotación portuaria”.

El decreto provincial N° 3572/99 (B.O. del 30/03/00), que fuera modificado por el decreto provincial N° 937/01 crea el Ente Público no Estatal “*Consortio Portuario Regional de Mar del Plata*”. El anexo I del mencionado decreto establece el Estatuto del referido consorcio.

Por el decreto provincial N°5/05 (B.O. del 18/03/05) se crea el ente de derecho público no estatal “*Consortio de Gestión del Puerto San Pedro*”. A los fines de garantizar el funcionamiento del mencionado consorcio de gestión, el personal que opera en la Delegación San Pedro se transferirá al Consortio creado, manteniendo el personal transferido su remuneración y demás derechos laborales vigentes. El decreto provincial 2534/06 (B.O. del 13/10/06) modifica el Estatuto del Consortio de Gestión del Puerto de San Pedro. A su vez, el decreto provincial N° 2667/06 (B.O. del 6/11/06) aprueba el Acta de transferencia de la Administración y Explotación del Puerto San Pedro entre la provincia de Buenos Aires y el Consortio de Gestión del mencionado puerto.

Conforme la descripción efectuada, tanto los decretos como las leyes posteriores de ratificación resultaron ser el soporte jurídico para la transferencia de la explotación y administración de todos los puertos a la provincia de Buenos Aires, siguiendo así el lineamiento impuesto por los decretos de desregulación, las leyes de emergencia y la ley que establecía el RAP, debiendo tener presente que no se cita ningún caso de transferencia de dominio ya que no existe ningún acto traslativo del dominio con los requisitos que emanan de las normas notariales en ese sentido, conforme las explicaciones brindadas precedentemente.

H.A.M. Sucursal Argentina S.A. s/ Proceso Urgente de medida autosatisfactiva y medida cautelar”. Ver también la nota al mencionado fallo efectuada por Carlos A. Botassi, en JA-2002-IV-69.

IV. Autoridades administrativas provinciales. La Subsecretaría de Actividades Portuarias de la provincia de Buenos Aires

El proceso de “provincialización” o transferencia de la administración o explotación de los puertos situados en nuestra provincia implicaba que debían crearse las estructuras administrativas necesarias para llevar adelante, primeramente, la política portuaria provincial y, ejercer las facultades propias de la actividad (la administración y explotación), que hasta el momento fue ejercida de hecho por la Nación y que conforme el proceso de emergencia, desregulación y descentralización —resumido en la provincialización— antes descripto, ésta no estaba dispuesta a continuar.

Es por ello que, con anterioridad a la sanción del RAP se crea mediante del decreto provincial N° 27/91 la Dirección Provincial de Actividades Portuarias como primera y única estructura orgánica funcional de administración y explotación de los puertos, dejada sin efecto posteriormente por el decreto provincial N° 203/97, mediante la cual se crea la Administración Portuaria Bonaerense (9), como Organismo Descentralizado Funcional (artículo 3), que se encontraba dentro de esfera de la Subsecretaría de Servicios Públicos, dependiente en aquel momento del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires.

La Administración Portuaria Bonaerense funcionó como un organismo descentralizado funcional —conforme la concepción del proceso descripto— en el ámbito de la jurisdicción 14 y su función principal consistía en la elaboración de los objetivos y de las políticas del sector portuario en el ámbito provincial, siendo la encargada de la planificación de la ejecución de las obras necesarias en jurisdicción portuaria, como también de la elaboración, aplicación y autorización del régimen tarifario, de los derechos, los aranceles y los cánones de explotación para la actividad portuaria. También debía confeccionar las medidas necesarias para la protección al medio ambiente y de seguridad de las instalaciones y servicios portuarios; asegurando el cumplimiento de los contratos, leyes y reglamentos específicos, y ejercer el poder de policía en el ámbito de la jurisdicción portuaria.

Este organismo de neto carácter centralizado, fue reemplazado mediante la reforma operada en la provincia de Buenos Aires a la ley provincial N° 13.175 (de reforma de Ministerios) (B.O. del 30/03/04) a través de la cual se otorgaba al Ministerio de la Producción de la provincia (esa fue su denominación originaria) la facultad de establecer las políticas conducentes al ordenamiento, promoción y desarrollo de las actividades industriales, mineras, comerciales y portuarias. Los decretos provinciales Nros. 995/02 y 1838/02 (B.O. del 22/08/02) ratificados luego por otro decreto provincial, el N° 864/04 (B.O. del 6/04/04), crearon la Subsecretaría de Industria, Comercio, Minería y Actividades Portuarias, organismo este último que tuvo una efímera vigencia.

Con posterioridad, mediante decreto provincial 297/05 (B.O. del 1/04/05) se crea la Subsecretaría de Actividades Portuarias (en adelante SAP), dentro de la esfera del Ministerio de la Producción de la provincia de Buenos Aires, en reemplazo de la anterior estructura administrativa, siendo el organismo encargado de: a) elaborar y proponer los objetivos y políticas para el sector portuario provincial y evaluar su cumplimiento; b) determinar pautas y criterios que deban prevalecer en las licitaciones de explotación y concesiones derivadas de la actividad portuaria; c) analizar e intervenir en los proyectos de normativas que tengan incidencia sobre el ámbito de su competencia,

(9) La sucesión de órganos administrativos de la provincia de Buenos Aires luego de la denominada provincialización de los puertos hasta el órgano actual puede sintetizarse de la siguiente forma: a) Dirección Provincial de Actividades Portuarias (DPAP), dependiente del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, correspondiente al periodo 1994-1997; b) Administración Portuaria Bonaerense (APB), correspondiente al periodo 1997-2003, c) Dirección Provincial de Actividades Portuarias, dependiente de la Subsecretaría de Industria, Comercio, Minería y Actividades Portuarias, del Ministerio de la Producción de la provincia de Buenos Aires, correspondientes al periodo 2003-2005. Respecto de creación, facultades y objetivos de la Administración Portuaria Bonaerense, puede consultarse nuestra ponencia “Administración Portuaria en la Provincia. Puerto La Plata”, presentada en las 1° Jornadas Internacionales Patagónicas de Derecho Marítimo, en Puerto Madryn, octubre de 1999, disponible en: Biblioteca del Colegio de Abogados de La Plata.

d) representar a la Provincia en organismos internacionales, nacionales, provinciales, municipales o comisiones encargadas de formular estrategias y desarrollar acciones en cuestiones portuarias; e) planificar los programas y obras necesarias para la jurisdicción portuaria; f) elaborar el régimen tarifario, derechos, aranceles y cánones de explotación para el sector portuario bonaerense; g) implementar y dirigir el Registro Provincial de Puertos; h) asegurar el cumplimiento de los contratos, leyes y reglamentos específicos en la materia; i) Determinar, percibir, controlar e invertir los recursos provenientes de la explotación portuaria y administrar el Fondo Provincial de Puertos, creada por el artículo 6° de la ley 11.206; j) Prever las necesidades de capital del sector portuario provincial, planificar su financiamiento y evaluar la rentabilidad global de la explotación portuaria; k) Velar por la protección del medio ambiente y de seguridad en el ámbito portuario, según la legislación vigente, coordinando pautas y criterios con los organismos competentes en la materia (todo ello según el Anexo I del mencionado decreto provincial que establece las “Metas de la SAP”).

Sin lugar a dudas que las constantes renovaciones de administraciones provinciales han implicado diversos cambios en cuanto a las estructuras de administración (ministerios) señalando que, al momento de elaboración del presente trabajo, fue recientemente sancionada la ley provincial N° 14.803 (B.O. del 14/12/15), modificada parcialmente por la ley N° 14.805 (B.O. del 15/01/16), normas por las que se produce la reforma a la ley N° 13.757 (B.O. del 6/12/07), mediante el cual se crea el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, dentro de los cuales se encuentra entre sus objetivos (artículo 27), en cuanto a la materia portuaria en particular: “Determinar e implementar políticas para el ordenamiento, promoción y desarrollo de las actividades portuarias (ap. 1); Dirigir, fiscalizar y promover las actividades portuarias y de la industria naval. Mantener las relaciones con el Ente Administrador del Astillero Río Santiago (ap. 7); Dirigir la administración y fiscalización de las Zonas Francas con radicación en la Provincia de Buenos Aires (ap. 8)”.

En la actualidad el Sistema Provincial Portuario encargado de la actividad administrativa, la administración y explotación de los puertos se encuentra comprendido de la siguiente forma:

Cuadro N° 1: Delegaciones portuarias provinciales

Delegaciones portuarias provinciales	<ul style="list-style-type: none"> Delegación San Nicolás Delegación Dock Sud Delegación Coronel Rosales Delegación Puerto Campana Delegación Puerto Zarate Delegación Olivos Delegación San Isidro
Consorcios de gestión	<ul style="list-style-type: none"> Consorcio de Gestión Puerto Bahía Blanca Consorcio de Gestión Puerto Quequén Consorcio de Gestión Puerto La Plata Consorcio de Gestión Puerto Mar del Plata Consorcio de Gestión Puerto San Pedro
Puertos municipales	<ul style="list-style-type: none"> Puerto Municipal San Clemente del Tuyu (Partido de la Costa) Puerto Municipal de General Lavalle (Partido de Gral. Lavalle) Muelle Isla Martín García (Partido de Tigre) Puerto Municipal de Escobar (Partido de Escobar)

Fuente: Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Actividades Portuarias (Autoridad de Aplicación, según ley provincial N° 11.206 (modificada por ley 13.077). Dirección Provincial de Actividades Portuarias.

Además de las mencionadas estructuras administrativas reseñadas (tanto provinciales como municipales) el RAP en su artículo 7 incluyó dentro de la clasificación de los puertos, según su titularidad del inmueble y como innovación normativa, los puertos “de los particulares”. Hago referencia a una innovación normativa respecto de esa nueva clasificación por la histórica consideración de los puertos como bienes del dominio público, atento a la regulación en el anterior Código Civil (artículo 2340 inc. 2º y 7º) y en él nunca reformado artículo 8 de la Ley de la Navegación N° 20.094, generándose así la discusión —en aquel momento— respecto de la necesidad o no de la desafectación del destino del puerto (público) para poder acceder a la titularidad del mismo. Sin perjuicio de aquella discusión, ya superada pueden observarse además los siguientes Puertos de los Particulares, según la clasificación efectuada por el artículo 7, apartado 1 de la ley 24.093 (10): en el partido de Castelli: Puerto Privado Boca del Salado SA, en el partido de Zarate: Molca SA, Delta Dock SA, Terminal Zarate SA, Nucleoeléctrica Argentina SA Atucha I y II, Faplac SA, Vitco-Navipar, Zarate Port SA, Celulosa Argentina SA, Piapsa, en el partido de Campana: Servicios Portuarios Integrados SA — SPI, Muelle Euroamerica SA, Odfjell Terminals — TAGSA, Siderca SA, DEPSA (Desarrollos Portuarios SA), Esso SA, Maripasa, Rutilex Hidrocarburos Argentinos — RHASA, en el partido de San Pedro: Papel Prensa SA, en el partido de Ramallo: Terminal Puerto Ramallo, Talleres Martins SA y en el partido de San Nicolás: Casport SA Central Térmica.

Haciendo una breve referencia a las características de nuestros puertos provinciales —en términos muy generales— puede señalarse que la mayor infraestructura portuaria para la exportación de *commodities* (carga a granel, granos, cereales soja, etc.), para la producción agropecuaria y la oleaginosa se encuentra en los puertos de San Nicolás —que cuenta con un importante Elevador de Granos— y San Pedro, en la zona norte de la Provincia y los puertos de Quequén, caracterizado por el gran movimiento de maíz, trigo, girasol, soja y sus derivados y el complejo portuario de Bahía Blanca, que incluye Ingeniero White, Puerto Belgrano y Puerto Galván, destacándose también como gran exportador cerealero y con un polo petroquímico y carga general de importancia, contando con la mejor infraestructura portuaria provincial, ambos puertos por la zona sur de la provincia.

El puerto de Dock Sud, que combina tanto la actividad industrial como la comercial ostenta el 35% del movimiento de los contenedores del país (atento a la importante infraestructura que ostenta la Terminal Portuaria Exolgan —área concesionada por el gobierno provincial—. Siempre se ha caracterizado como grandes polos petroleros portuarios provinciales a los puertos de Dock Sud, La Plata y el ya mencionado puerto de Bahía Blanca.

Como se observa en la descripción de los puertos de los particulares —en la terminología del artículo 7 del RAP— efectuada, la zona de Zarate y Campana, se caracteriza por la proliferación de estos puertos dedicados mayormente cuyo movimiento alcanza entre el 65% y 70% de todas las exportaciones de la región.

V. Estado actual

La situación de los puertos en la provincia de Buenos Aires no difiere demasiado del momento coyuntural que atraviesa la misma en la actualidad, refiriéndome en particular a cuestiones de financiamiento, de infraestructura en general o de administración de los escasos recursos para el mantenimiento —solo eso— de los servicios que demanda la actividad portuaria, la infraestructura portuaria, los servicios de depósito o almacenamiento, la manipulación de las mercaderías, su carga y descarga y, sobre todo el mantenimiento de las vías fluviales y/o marítimas, el dragado y balizamiento de los canales de acceso al puerto que garanticen una navegación segura como así también todas las rutas de acceso a los mismos, los cuales en el periodo en análisis no solo no se han incrementado sino que tampoco se han mantenido en condiciones de funcionamiento óptimo.

Es decir, entiendo que la concepción de descentralización administrativa como principio rector de la transformación portuaria que se encuentra en el RAP —como se señaló— obedeció a un momento

(10) Fuente Subsecretaría de Actividades Portuarias de la provincia de Buenos Aires: www.mp.gba.gov.ar/sap

histórico determinado de nuestro país en el cual se consideraba que el Estado debía desprenderse de algunos bienes y/o servicios públicos en general por la deficiencia en la prestación de los mismos con la expectativa de una mejor gestión provincial —o local— o, en algunos casos privada, que se lograría a través de sociedades administradoras portuarias o entes públicos no estatales —los posteriores consorcios de gestión—, lo que en parte ocurrió pero no con la intensidad y evolución que requería este lapso de más de dos décadas de administración y explotación por parte de la provincia o sus entes descentralizados —los consorcios de gestión—, según el diagrama antes señalado—.

Si bien podría tratarse de meras manifestaciones u opiniones negativas con algún tipo de interés político al respecto —lo que descarto por completo—, el diagnóstico efectuado tiene su correlato normativo con la sanción de la ley provincial N° 14.812 (B.O. del 20/04/16), que ha declarado la “emergencia en materia de infraestructura, hábitat, vivienda y servicios públicos, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires y por el término de un año (artículo 1)”. Asimismo, el artículo 2 formula una autorización “a todos los ministerios, secretarías y entidades autárquicas, en el marco de sus competencias, a ejecutar las obras y contratar la provisión de bienes y servicios que las mismas requieran, cualquiera sea la modalidad de contratación, incluidos los convenios de colaboración con organismos de la provincia o de la Nación, municipios, *consorcios de gestión* y desarrollo, y cooperativas”, como se observa claramente se tiene presente las actividades portuarias en la emergencia en materia de infraestructura.

La situación planteada por la norma mencionada, además de reflejar el estado actual, contrasta con las referencias de los últimos años emanadas de las autoridades provinciales ya que desde hace varios años se está elaborando el “*Plan Estratégico del Sistema Portuario de la Provincia de Buenos Aires*” por la SAP —a la cual han adherido varios consorcios de gestión— siendo un plan verdaderamente ambicioso vinculado a diversos aspectos de desarrollo y desempeño de los puertos, considerando a su vez, el análisis en los entes y organismos de administración portuaria —incluyendo su modificación del sistema de autoridades descripto—, con la finalidad de determinar el estado de situación en los temas específicos como los administrativos, institucionales, técnicos y operativos, pero pocos avances se han producido efectivamente, como lo demuestra aquella ley.

Como ejemplo de lo expuesto debo señalar que, al momento de escribir este artículo, uno de los grandes anhelos del área local (La Plata, Ensenada y Berisso) era lograr que el puerto La Plata dejara de tener un único perfil industrial (al servicio de la Refinería y Petroquímica YPF o Copetro, entre otras empresas), como así lo caracteriza el artículo 7, inc. 3, del RAP, para convertirse, además, en un puerto multipropósito, para lo cual el sector privado hizo una fuerte inversión, a través de la empresa Tec Plata —controlada por la empresa filipina Ictsi— de aproximadamente US\$ 420.000, pero desconociendo cuales fueron los motivos por los que cerró sus puertas el 30 de marzo de 2016, cesanteando a todo su personal (11).

Asimismo, en el ámbito nacional y teniendo en cuenta lo que expone la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (organismo nacional que resulta ser la autoridad portuaria nacional), dependiente de la Secretaría de Transportes de la Nación (estructuralmente dentro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios), solamente se realizaron tres (3) obras a nivel nacional en el denominado Programa de Modernización Portuaria en el periodo 1998-2004, dos en la provincia de Chubut y una en la de Entre Ríos. No se descarta la realización de otras obras pero la realidad de la infraestructura portuaria provincial es prácticamente la misma que fue transferida y “provincializada” en el proceso arriba descripto hace más de 20 años.

(11) “La terminal de contenedores Tecplata, una inversión privada de US\$ 480 millones en el puerto de La Plata, cerró sus puertas sin haber operado con ningún buque internacional desde su inauguración, en julio del año pasado, por parte de su impulsor, el entonces gobernador Daniel Scioli. La terminal cesanteó a 100 de sus 130 trabajadores. Tecplata, perteneciente al grupo filipino Ictsi, arrancó las obras en 2008 gracias a una adjudicación directa —sin licitación pública— por 30 años, renovables por otros 30. Pero la crisis económica global y las restricciones del comercio exterior argentino de la última década impidieron que la terminal cerrara contratos comerciales con las líneas marítimas”, por Emiliano Galli, en el Suplemento Economía del Diario *La Nación*, 30-03-2016.

La contracara de esta situación resultan ser los puertos privados —ya aclarado su alcance precedentemente—, según la autoridad portuaria nacional, se encuentran habilitados 43 a nivel nacional, funcionando en la provincia 14 —como fuera referido precedentemente— los que en base a la inversión privada y a su propia necesidad operan con la intensidad necesaria fundada en la gestión de la actividad. Debe quedar en claro que lo expuesto no implica que el estado provincial deba desprenderse de la administración y explotación de los puertos, sino que debe analizarse el estado de situación actual y mejorar el funcionamiento de los mismos, reconociendo que en este momento no se trata de una deficiencia de la autoridad portuaria la grave situación de infraestructura sino que obedece —lamentablemente— a todo el ámbito provincial. A más, la actividad portuaria es siempre rentable si no se encuentra su estructura ociosa y si se prestan los servicios portuarios (sumados a los accesos) en la debida forma en que son demandados.

Lo expuesto demuestra que, más allá de los posibles cambios en las estructuras administrativas que se analizan, como ser la conversión de todas las delegaciones portuarias provinciales en consorcios de gestión o “la formación de una nueva autoridad portuaria nacional, encargada de establecer la política portuaria nacional respecto de la planificación del sector”, como lo sostiene Luis Abot (2015:4), el óptimo funcionamiento del sector portuario depende únicamente del impulso de la gestión de las estructuras administrativas del sector, sean las existentes o las nuevas a crearse, que garanticen necesariamente: 1) la actualización de la infraestructura portuaria existente, incluyendo necesariamente el aporte tecnológico adecuado; 2) la planificación de estrategias de promoción portuaria por regiones dada la basta variedad de puertos y sus propias características; 3) la necesaria inversión en las vías de acceso al puerto que posibiliten una adecuada y segura distribución de las cargas (carreteras y vías ferroviarias), 4) el fomento al aprovechamiento y/o la atracción de las cargas excedentes de grandes puertos (Buenos Aires, Rosario, Santa Fe) que operan al límite de su capacidad (el “efecto derrame”) y 5) la inclusión en la gestión, no solo aquellos puertos dedicados a la atención de cargas o actividades industriales, sino también dotar de infraestructura adecuada a aquellos puertos que tienen un destino recreativo (artículo 7, inc. 3 del RAP), como ser los deportivos o turísticos y de pasajeros que, en la actualidad tienen un escaso desarrollo. Pero todo ello debe ir acompañado de la potenciación del transporte por agua, conforme las claras ventajas que representa el mismo a comparación con el transporte terrestre (ferroviario o carretero) y el aeronáutico, vinculado al gran volumen de movilización y disminución de costos.

VI. Conclusiones

En resumen, la provincialización de los puertos consistió particularmente en la transferencia de la “administración y explotación” que ostentara la Nación a nuestra provincia —sin perjuicio de las referencias normativas respecto de transferencia del dominio— en un lapso de tiempo que supera los 20 años. Si bien, dicho proceso, tuvo su origen en una situación coyuntural de emergencia nacional —lamentablemente cumpliendo nuevamente con los ciclos de crisis en nuestro país—, se caracterizó primeramente por la formación de estructuras de administración provincial y el mantenimiento del funcionamiento de los puertos transferidos, pero poco se ha avanzado en el incremento de la infraestructura portuaria (muelles, diques, dársenas, depósitos, grúas, adecuado mantenimiento de la vía navegable, etc.) necesaria para la manipulación de cargas y adecuada recepción de buques de alto tonelaje y tecnología.

Tampoco existieron avances en las zonas de acceso a los puertos, presentando algunos puertos serios problemas de delimitación del ámbito portuario con los municipios aledaños o, en el caso de las rutas provinciales, conocida es la falta de mantenimiento, resultando de vital importancia las mismas para lograr el traslado de las mercaderías, productos o *commodities* tanto para la exportación como la importación, presentándose así el verdadero desafío que deben enfrentar las autoridades provinciales —en todo lo que sea de su competencia— como ser, establecer un análisis situacional y proyectar las actividades para el desarrollo de la actividad en otro periodo de idéntico lapso observando el perfil de cada uno de los puertos y las necesidades provinciales.

El desarrollo de los puertos provinciales requiere, mas allá de las transformaciones de las unidades estructurales de administración e implementación de políticas portuarias, una eficiente gestión que permita optimizar el recurso portuario, dotándolo de todos los elementos necesarios (infraestructura, accesibilidad, adecuados servicios, recursos humanos, etc.) para posibilitar un funcionamiento que lo convierta atractivo a los nuevos negocios, como así también a aquellas cargas que originalmente optaban por otros destinos por las condiciones de servicios, de manera tal de lograr una competitividad sustentable.

VII. Bibliografía

ABOT, Luis (2015). "Gestión portuaria: el desafío que se viene", en *Suplemento de Comercio Exterior del Diario "La Nación"*, 8 de diciembre, pp. 4 y 5.

BARONE, Matías (2008 y 2009). "Régimen de Trabajo Portuario, Relaciones Laborales en los diversos ámbitos de administración y explotación portuaria", en: *Revista Ateneo del Transporte* Nro. 49, Primera Parte y Nro. 50, Segunda Parte. También en *IJ Editores*, IJ-VL-625.

— (1999). "Administración Portuaria Bonaerense. Puerto La Plata", *Ponencia presentada en las Ieras Jornadas Patagónicas de Derecho Marítimo*, Puerto Madryn.

BARONE, Matías y OMS, Erick Alejandro (2004). "Regulación en materia portuaria en los '90, en: *Transporte e Integración, Políticas para el desarrollo socio-económico de los pueblos*. Buenos Aires: Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social (IAIES), pp. 77-82.

DROMI, José Roberto (1991). *Reforma del Estado y Privatizaciones*. Buenos Aires: Ed. Astrea.

GORDILLO, Agustín (1997). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ed. Fundación de Derecho Administrativo. T. 1, p. XIV-7/8.

GORDILLO, Gustavo A. (1998). "Descripción de la política de cambio, su filosofía general y objetivos", en: *Puertos Argentinos. Argentine Ports*. Buenos Aires: Ediciones Manrique Zago.

HALPERIN, David A. y CANOSA, Armando N. (1994). "Reflexiones sobre temas de derecho administrativo actúa a partir de un fallo de la Corte, en: *El Derecho*. Buenos Aires: El Derecho. Tomo 156, p. 970.

RAY, José Domingo (1991). *Derecho de la Navegación*. Buenos Aires: Abeledo Perrot. T 1.

— (1992). *Derecho de la Navegación*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, Apéndice I.

— (1993). "La política portuaria, los puertos privados y las disposiciones legales", en: *La Ley*. Buenos Aires: La Ley, 1993-C-868.

ROMERO BASALDUA, Luis Cesar (2001). "Ley de Puertos", en: *Temas de Derecho de la Navegación Marítima y Aérea*. Córdoba: Editorial Marcos Lerner.

SANONER, Marcelo F. (1994). "Reflexiones en torno a la desregulación portuaria. (Privatización - Descentralización - Provincialización - Concesión)", en: *La Ley*. Buenos Aires: La Ley, 1994-E-969.

SIMONE, Osvaldo Blas (1996). *Compendio de Derecho de la Navegación*. Buenos Aires: Editorial Abaco de Rodolfo Depalma.

ZUCCHI, Héctor Alberto (1994). *Régimen de las Actividades Portuarias. Ley 24.093*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas.

Diarios

Suplementos de Comercio Exterior y Economía Diario *La Nación*.

Fecha de recepción: 02-05-2016

Fecha de aceptación: 23-05-2016